

An den Landrat

Glarus, 20. Oktober 2020

Änderung des Gesetzes über den Zivilschutz

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Vom Bundesparlament wurde am 20. Dezember 2019 die Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (Bevölkerungsschutzgesetz, BZG) verabschiedet. Die Referendumsfrist zur Vorlage ist am 9. April 2020 ungenutzt verstrichen. Das totalrevidierte Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (nBZG) wird damit am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Im Bereich des Zivilschutzes liegen die Hauptänderungen im Dienstleistungs- und Ausbildungssystem. Es erfolgen eine Reduktion und eine Flexibilisierung der Schutzdienstpflichtdauer. Die Schutzdienstpflicht für Mannschaft und Unteroffiziere dauert insgesamt zwölf Jahre oder 245 Tage und beginnt frühestens mit dem 19. Altersjahr. Sie ist künftig spätestens in dem Jahr zu erfüllen, in dem der Schutzdienstpflichtige 36 Jahre alt wird (Art. 31 Abs. 1, 2, 3 und 4 nBZG). Nach bisherigem Recht begann die Pflicht mit dem Jahr, in dem die Pflichtigen 20 Jahre alt wurden. Sie dauerte bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt wurden. Für die Mannschaft und Unteroffiziere wird die Schutzdienstpflicht mit dem neuen BZG damit um acht Jahre von 20 auf zwölf Jahre gekürzt. Nur für höhere Unteroffiziere und Offiziere besteht die Schutzdienstpflicht weiterhin generell bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden (Art. 31 Abs. 5 nBZG). Durch die Reduktion der Dienstpflichtdauer für die Mannschaft und Unteroffiziere laufen einige kantonale Zivilschutzorganisationen Gefahr, dass die erforderliche Einsatzfähigkeit unmittelbar nicht mehr gegeben wäre. Um dies zu verhindern, sieht das neue BZG vor, dass die Schutzdienstpflicht für Zivilschutzangehörige, die nach dem bisherigen Dienstleistungssystem eingeteilt wurden, während einer Übergangsfrist von fünf Jahren durch die Kantone bei Bedarf verlängert werden kann (Art. 99 Abs. 3 nBZG). Neu wird zudem ein gesamtschweizerischer Personalpool gebildet. Dieser soll einen interkantonalen Ausgleich von Über- und Unterbeständen ermöglichen (Art. 36 nBZG).

2. Handlungsbedarf

Die Struktur des Zivilschutzes Glarus wurde in den Jahren 2018 und 2019 im Rahmen des Projekts Zivilschutz Glarus 2020+ grundlegend überprüft. Das Projekt erfolgte bereits unter Einbezug der mit dem totalrevidierten BZG einhergehenden Änderungen im Bereich des Zivilschutzes. Diese waren aus dem vorgängigen Vernehmlassungsverfahren weitgehend bekannt. Neben der rechtzeitigen Umsetzung des neuen Bundesrechts bildete die konsequente Ausrichtung des Zivilschutzes an den bestehenden Gefährdungen bzw. an der Vorsorgeplanung das weitere Ziel der Prüfung. Das Ergebnis war die Schaffung einer neuen Organisati-

onsstruktur des Zivilschutzes mit drei Einsatzkompanien (Nord, Mitte und Süd) und Spezialistenformationen (Sicherheit, Dammüberwachung, Care Team, Anlagewartung, Tierseuchenwehr usw.). Die Umsetzungsarbeiten konnten Ende 2019 im Wesentlichen abgeschlossen werden. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde in Betracht gezogen, von der in Artikel 99 Absatz 3 nBZG vorgesehenen Übergangsbestimmung Gebrauch zu machen, um die mit einer plötzlichen Reduktion des Zivilschutzbestandes auf den 1. Januar 2021 verbundenen Folgen besser auffangen zu können.

Bisher wies der Zivilschutz Glarus einen Bestand von rund 530 Schutzdienstpflichtigen auf. Als Konsequenz der gemäss neuem BZG auf zwölf Jahre gekürzten Schutzdienstpflicht wurde zuerst von einem künftigen Sollbestand von rund 400 Schutzdienstpflichtigen ausgegangen. Dies entspricht der Empfehlung des Bundes, die Sollbestände im Vergleich zur Einwohnerzahl auf rund 1 Prozent festzulegen, und ist vergleichbar mit denjenigen ähnlich grosser Kantone. Die jüngsten Erkenntnisse zu den Rekrutierungszahlen zwangen allerdings zu einer Korrektur. Danach wird der Sollbestand des Zivilschutzes Glarus längerfristig bei gut 350 Schutzdienstpflichtigen verharren, den Ausgleich über den gesamtschweizerischen Personalpool eingerechnet. Die sofortige Umsetzung der abgekürzten Dienstpflicht am 1. Januar 2021 erwies sich somit für den Kanton Glarus als besonders einschneidend. Sie hätte auf einen Schlag die Reduktion des Zivilschutzbestandes auf dieses Niveau zur Folge, zumal acht Jahrgänge unmittelbar aus der Dienstpflicht entlassen werden müssten. Die neue Organisation würde dadurch massiv beeinträchtigt. Insbesondere bei den Unteroffizieren, Spezialisten und bestimmten Schlüsselfunktionen erwiesen sich die Auswirkungen der gemäss aktueller Analyse in den kommenden Jahren erwarteten Rekrutierungszahlen als fatal. In diesen wichtigen Bereichen fielen aufgrund ihres Alters überproportional viele Schutzdienstpflichtige weg.

Ohne das Ergreifen von Massnahmen ist mit dem Inkrafttreten des neuen BZG am 1. Januar 2021 die Führung der Zivilschutzformationen entsprechend nicht mehr ausreichend sichergestellt. Alleine bei den Unteroffizieren des Fachbereichs Technische Hilfeleistung führt die Reduktion der Schutzdienstpflicht zu einem Fehlbestand von 18 Unteroffizieren, was etwa der Hälfte des Sollbestandes entspricht. Die Ausbildung zum Unteroffizier nimmt gerechnet ab der Grundausbildung drei Jahre in Anspruch. Bei den Spezialisten (Sicherheit, Dammüberwachung, Seuchenwehr usw.) werden die Bestände infolge der mit dem neuen BZG einhergehenden Dienstpflichtverkürzung ebenfalls übermässig strapaziert. Im Bereich der Formation «Spezialist Sicherheit» («Zivilschutzpolizei») fallen die Bestände ab dem 1. Januar 2021 beispielsweise schlagartig von 15 Schutzdienstpflichtigen auf einen Schutzdienstpflichtigen. Die Bildung von Organisationseinheiten auf Stufe Gruppe wird dadurch nicht mehr möglich sein. Dieses Bild zeichnet sich auch bei der Dammüberwachung ab. Hier wird der Bestand von 14 auf null fallen. Die Dammüberwachung wäre somit inexistent, um ein weiteres Beispiel im Bereich der Spezialisten zu nennen. Entsprechendes gilt im Bereich der Schlüsselfunktionen, vor allem bei der Versorgung. Hier wird es ab 1. Januar 2021 an mindestens zehn Materialwarten und zwei Köchen fehlen, was dem Sollbestand innerhalb einer Kompanie bzw. einem Drittel der erforderlichen Köche entspricht. Die Ausbildung eines Spezialisten erstreckt sich über zwei Jahre, diejenige für Schlüsselfunktionen auf ein Jahr.

Als Folge der mit der Einführung des neuen BZG per 1. Januar 2021 bewirkten plötzlichen massiven Bestandesreduktion müssten viele Leistungen bzw. Projekte des Zivilschutzes Glarus, insbesondere zugunsten der Gemeinden oder der Gemeinschaft, reduziert werden. Nicht mehr möglich wären namentlich Einsätze im bisherigen Umfang zur Unterstützung der Partnerorganisationen bzw. besonders betroffener Verwaltungsstellen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie. Darunter wäre etwa auch die Durchführung der Zutrittskontrolle an der mittlerweile abgesagten Landsgemeinde im Herbst 2020 gefallen. Diese hätte bereits damals die Hilfe durch die Nachbarkantone notwendig gemacht. Im Ergebnis wäre die erforderliche Einsatz- und Durchhaltefähigkeit des Zivilschutzes Glarus vor Ort nicht mehr gegeben. Damit sind die Voraussetzungen für eine übergangsrechtliche Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 nBZG im Kanton Glarus erfüllt. Sie kann

eingeführt werden, wenn sie sich zur Erhaltung des erforderlichen Bestandes als notwendig erweist und der Unterbestand eine Folge der Reduktion der Dienstpflichtdauer bildet. Beides ist vorliegend der Fall.

Gestützt auf die vom Bund eingeräumte Möglichkeit, ist im kantonalen Gesetz über den Zivilschutz entsprechend eine Regelung für die Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis längstens fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen BZG zu schaffen. Es braucht eine Übergangszeit, um die Auswirkungen des revidierten Rechts auf den Zivilschutzbestand im Kanton aufzufangen zu können. Der Entlassungsprozess der alten Jahrgänge soll dabei fliessend erfolgen. Sobald in einem Jahrgang alle Nachfolger im Bereich der Führung, Spezialisten und Schlüsselfunktionäre bereitstehen, wird er entlassen und muss nicht für die vollen fünf Jahre eingeteilt bleiben. Da die Verlängerung der Schutzdienstpflicht einen Eingriff in die Rechte der Schutzdienstpflichtigen darstellt, bedarf es einer Anpassung auf Gesetzesstufe.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat auf Verlangen verschiedener Kantone kürzlich selber seine Bereitschaft bekundet hat, die Dienstpflichtdauer in Anwendung von Artikel 31 Absatz 7 Buchstabe a nBZG ab Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2021 von zwölf auf 14 Jahre zu verlängern. Diese Massnahme greift im Kanton Glarus aufgrund der bestehenden Altersstruktur der Schutzdienstpflichtigen, insbesondere bei den Unteroffizieren, Spezialisten und Schlüsselfunktionen aber zu kurz. Es ist deshalb der Weg über den Erlass einer Übergangsbestimmung gemäss Artikel 99 Absatz 3 nBZG zu wählen. Dies entspricht dem Vorgehen im Kanton Graubünden. Dieser arbeitet mit dem Kanton Glarus im Bereich des Zivilschutzes eng zusammen. Zur Nutzung von Synergien werden die Grund-, Kader- und Spezialistenausbildung der Schutzdienstpflichtigen gemeinsam durchgeführt.

3. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 25. August 2020 zuhanden der Vernehmlassung bis zum 22. September 2020. Diese wurde im Amtsblatt vom 27. August 2020 öffentlich angezeigt. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden und sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien, einschliesslich der Jungparteien, sowie die Glarner Offiziersgesellschaft. Ebenfalls begrüsst wurde die Verwaltungskommission der Gerichte. Innerhalb der kantonalen Verwaltung erhielten alle Departemente, die Staatskanzlei und die Glarner Sache die Gelegenheit zur Stellungnahme. Insgesamt gingen 19 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein. Inhaltlich äusserten sich 13 Adressaten zur Vorlage, während die übrigen Teilnehmenden den Verzicht auf eine Stellungnahme mitteilten. Im Vernehmlassungsverfahren stiess die vorgeschlagene Anpassung des Zivilschutzgesetzes auf allgemeine Zustimmung. Änderungsanträge wurden keine gestellt. Es wurde anerkannt, dass die auf fünf Jahre befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 nBZG für den Erhalt der Einsatzfähigkeit des Zivilschutzes erforderlich ist. Die Grünen des Kantons Glarus fragten einzig danach, wieso das Nachziehen jüngerer Kaderpersonen bzw. Spezialisten nicht schon frühzeitiger angegangen worden ist. Die jetzt bestehende Problematik hätte so verhindert werden können. Dazu ist festzuhalten, dass das nBZG erst am 20. Dezember 2019 von den eidgenössischen Räten definitiv verabschiedet wurde. Der Regierungsrat hatte zudem in der Vernehmlassung an den Bund gemeinsam mit diversen anderen Kantonen die Reduktion der Schutzdienstpflicht auf 12 Jahre abgelehnt. Ursprünglich stand sodann die Verankerung einer allgemeingültigen Übergangsfrist im nBZG zur Diskussion. Die zukünftige genaue Ausgestaltung der Dauer der Schutzdienstpflicht erwies sich somit im Rahmen der Revision länger als unklar, weshalb nicht früher mit der Ablösung der älteren Jahrgänge im Kader sowie bei den Spezialisten begonnen wurde.

4. Erläuterung zur Bestimmung

Artikel 23; Befristete Verlängerung der Schutzdienstpflicht

Die Verlängerung der Schutzdienstpflicht gemäss Artikel 99 Absatz 3 nBZG bedarf der Schaffung einer Gesetzesgrundlage im kantonalen Recht. Dies erfolgt mittels vorliegender Bestimmung im Gesetz über den Zivilschutz unter dem separaten neuen 7. Titel, Übergangsbestimmung, am Ende des Erlasses. Die Regelung legt fest, dass die Schutzdienstpflicht für Schutzdienstpflichtige, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits zwölf Jahre schutzdienstpflichtig waren oder 245 Diensttage geleistet haben, bis zum Ende des Jahres, in dem sie 40 Jahre alt werden, verlängert wird (Abs. 1). Absatz 2 führt aus, dass die Verlängerung der Schutzdienstpflicht bis zum 31. Dezember 2025 gilt, also über fünf Jahre, wie dies vom Bundesrecht vorgesehen ist.

5. Finanzielle Auswirkungen

Mit der BZG-Revision will der Bund das Bevölkerungsschutzsystem modernisieren und gezielter auf die heutigen Gefahren und Risiken ausrichten. Im Zivilschutz sollen dazu die Führungskompetenzen aller Kader, die Koordination sowie die Einsatzfähigkeit gestärkt werden. Die angepasste Schutzdienstpflicht hat einen qualitativ hochstehenderen Zivilschutz zum Ziel. Dabei wird die Dauer durch das neue Bundesrecht zwar reduziert, die Anzahl der zu leistenden Schutzdienstpflichttage pro Jahr jedoch erhöht. Die Reduktion der Bestände stellt somit keine Sparmassnahme dar.

Mit der Verlängerung der geltenden Schutzdienstpflicht werden die Kosten für die Ausbildung sowie für die Einsätze der Schutzdienstpflichtigen wie bisher ungefähr 150'000 Franken pro Jahr betragen. Die Anteile des Kantons und der Gemeinden am Zivilschutz betragen je 50 Prozent. Zu bemerken ist in vorliegendem Zusammenhang, dass im Kanton Glarus die Kosten für den Zivilschutz insgesamt seit dem Jahr 2015 kontinuierlich gesunken sind. Dies ist namentlich auf die Ausbildungsvereinbarung mit dem Kanton Graubünden und die Reorganisation der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz zurückzuführen, die seit anfangs 2019 in Kraft sind.

6. Dringliche Inkraftsetzung

Das neue BZG tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Schutzdienstpflichtige mit einer Dienstdauer von zwölf Jahren und mehr müssten somit ohne bestehende Übergangsregelung gemäss Artikel 99 Absatz 3 nBZG auf diesen Zeitpunkt hin aus dem Zivilschutz entlassen werden. Da die Landsgemeinde erst nach der Inkraftsetzung des neuen BZG stattfindet, ist es erforderlich, dass der Landrat gestützt auf Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe f der Verfassung des Kantons Glarus anstelle der Landsgemeinde die kantonale Übergangsbestimmung im Zivilschutzgesetz vorläufig dringlich in Kraft setzt. Der Beschluss des Landrates gilt bis zur nächsten Landsgemeinde im Mai 2021. Sollte diese wider Erwarten die vorgesehene Verlängerung der Dienstpflicht um fünf Jahre ablehnen, wären die betroffenen Dienstpflichtigen gemäss Regelung des nBZG ordentlich zu entlassen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Gesetzesänderung zuzustimmen, diese sofort in Kraft zu setzen und der nächsten Landsgemeinde zur Genehmigung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- SBE